



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VIÇOSA

PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO DE INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO N.º 06.2023.00000028-6

RECOMENDAÇÃO CORRETIVA n.º 01/06.2023.00000028-6

RELATÓRIO.

Trata-se de procedimento preparatório de inquérito civil público objetivando averiguar a notícia de nepotismo formulada por cidadão da comarca, dando conta de que o Chefe do Executivo de Chã Preta, em janeiro de 2021, nomeou a irmã para o cargo de chefe de gabinete do prefeito.

Com a notícia foi instaurada notícia de fato e solicitadas informações ao município, aportando esta ainda na NF a qual teve seu prazo finalizado, havendo a necessidade regulamentar de se abrir o presente procedimento.

Com a resposta, ainda na notícia de fato, o município alegou que a nomeação de parente próximo constitui exceção ao nepotismo diante da súmula vinculante n.º 13 do STF e decisão do STF no sentido da inaplicabilidade da referida súmula à cargos políticos.

Entendendo de forma contrária ao alegado pelo município e diante da necessidade de se expedir recomendações em procedimento próprio, conforme disciplinado na resolução n.º 164/17 do CNMP, a instauração do presente procedimento foi a medida indicada para proceder com a presente recomendação.

É o breve relato.

DA JUSTIFICATIVA.

O nepotismo, como bem avaliado pela Súmula Vinculante n.º 13 do Supremo Tribunal Federal, aprovada em Sessão Plenária de 21/08/2008, fere a Constituição da República.

Conforme o texto da referida Súmula,

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VIÇOSA

em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

De registrar-se que o próprio STF excepcionou sua regra ao afirmar em vários precedentes que a nomeação de parentes para cargo político não constitui nepotismo e, portanto, não fere a CF. A propósito, por todos:

Os cargos políticos são caracterizados não apenas por serem de livre nomeação ou exoneração, fundadas na fidúcia, mas também por seus titulares serem detentores de um munus governamental decorrente da Constituição Federal, não estando os seus ocupantes enquadrados na classificação de “agentes administrativos”. 2. Em hipóteses que atinjam ocupantes de cargos políticos, a configuração do nepotismo deve ser analisada caso a caso, a fim de se verificar eventual “troca de favores” ou fraude a lei. 3. Decisão judicial que anula ato de nomeação para cargo político apenas com fundamento na relação de parentesco estabelecida entre o nomeado e o chefe do Poder Executivo, em todas as esferas da Federação, diverge do entendimento da Suprema Corte consubstanciado na Súmula Vinculante 13. [Rcl 7.590, rel. min. Dias Toffoli, 1ª T, j. 30-9-2014, DJE 224 de 14-11-2014.] (grifou-se).

Assim sendo, verifica-se que apenas e tão somente na hipótese de CARGO DE NATUREZA POLÍTICA e desde que não haja desvio de finalidade, observado ainda, a depender do caso, a qualificação técnica é que é possível a nomeação de parentes pela autoridade nomeante.

Por seu turno, a Lei n.º 14.230/21, previu textualmente o nepotismo como ato de improbidade administrativa ao dar a seguinte redação ao art. 11, inciso XI da lei 8.429/92:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;

Contudo, logo em seguida no § 5º do mesmo dispositivo dispõe que:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VIÇOSA

§ 5º Não se configurará improbidade a mera **nomeação ou indicação política** por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.

O cotejo entre o inciso XI do art. 11 com o seu § 5º, vem ao encontro da redação da Súmula Vinculante n.º 13 do STF e decisões posteriores que exceptuam a regra geral de proibição de nepotismo, ao prever claramente que a mera nomeação ou indicação política por parte de detentores de mandato eletivo, não configura improbidade, desde que não haja a finalidade ilícita da nomeação, seja qual for, demonstrado, em qualquer caso, o dolo do agente.

Assim sendo, a novel legislação, transformou em lei o entendimento do Supremo, dispondo que o nepotismo, inclusive o cruzado, fere a Constituição Federal, constituindo-se em ato de improbidade administrativa, não o sendo, apenas quando for nomeação para cargo político, desde que não haja desvio de finalidade, demonstrado o dolo, o que se conclui dessa parte final que a forma culposa foi excluída como ato de improbidade.

Ao dispor que a *mera nomeação ou indicação política* não constitui improbidade, claramente quis dizer o legislador que a mera indicação ou nomeação para cargos políticos não constitui improbidade, desde que não haja desvio de finalidade.

Quanto à natureza do cargo de **chefe de gabinete**, temos que tal cargo NÃO SE ENQUADRA na definição de cargo de natureza política, ou cargo político, mesmo porque não tem status de secretaria, não obstante, no presente caso, a lei municipal apresentada pelo município, dispor sobre a mesma remuneração e simbologia (CC1). Para tanto, seria necessário que a lei municipal estabelecesse claramente o cargo de chefia de gabinete de prefeito com status de secretaria, não sendo suficiente a equiparação remuneratória. No entanto, é de duvidosa constitucionalidade tal equiparação, dado as naturezas diversas dos cargos, um política e outro de natureza administrativa.

Cargos de natureza política são aqueles que fazem parte da estrutura governamental do ente.

Consoante lição de Hely Lopes Meirelles, os agentes políticos são *os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VIÇOSA

exercício de atribuições constitucionais ¹ (destaquei).

Indo além, complementa o saudoso mestre que *Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência, nos assuntos de sua competência* ².

Por sua vez, os agentes administrativos, *são todos aqueles que se vinculam ao Estado ou à suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico único da entidade estatal a que servem. São investidos a título de emprego e com retribuição pecuniária, em regra por nomeação e, excepcionalmente, por contrato de trabalho ou credenciamento* ³.

Complementa o mestre ao dizer que *os agentes administrativos não são membros de Poder de Estado, nem o representam, nem exercem atribuições políticas ou governamentais; são unicamente servidores públicos, com maior ou menor hierarquia, encargos e responsabilidades profissionais dentro do órgão ou da entidade a que servem, conforme o cargo ou a função em que estejam investidos. De acordo com a posição hierárquica que ocupam e as funções que lhe são cometidas, recebem a correspondente parcela de autoridade pública para o seu desempenho no plano administrativo, sem qualquer poder político. Suas atribuições de chefia, planejamento, assessoramento ou execução, permanecem no âmbito das habilidades profissionais postas remuneradamente a serviço da Administração* ⁴.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, *agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivos, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como, os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores* ⁵. Acrescente-se a esse rol os magistrados e membros do Ministério Público, que integram o esquema fundamental do Poder.

¹ Direito administrativo brasileiro. 18ª ed. São Paulo, SP:Malheiros, 1993, pág. 72

² Idem, Ibidem, pag. 73.

³ Idem, Ibidem, pág. 74.

⁴ Idem Ibidem, pág. 75.

⁵ Curso de direito administrativo, 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, pág. 231.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VIÇOSA

Evidente, portanto, que as funções de chefe de Gabinete do Prefeito não permitem o enquadramento do dito cargo como de natureza política, não passando de mero cargo de natureza administrativa, sendo certo que não há na lei municipal a equiparação do cargo de Chefe de Gabinete com o de Secretário municipal e mesmo que houvesse estaria a norma a contrariar a Constituição da República em face do disposto em seu art. 37.

DA RECOMENDAÇÃO.

Diante do exposto, esta Promotoria de Justiça de Viçosa **RECOMENDA** ao Sr. Prefeito de Chã Preta, Sr. Maurício de Vasconcelos Holanda, **que proceda a imediata exoneração da pessoa de ANA IZABEL HOLANDA PASSOS**, irmã do atual Chefe do Executivo de Chã Preta, ora ocupante do cargo de Chefe de Gabinete do Prefeito municipal, por constituir nepotismo, bem como, por não ser o cargo ocupado pela referida servidora, cargo de natureza política.

E por está assim recomendado, **REQUISITO**, com lastro no art. 27, § único, inciso IV da Lei Federal n.º 8.625 de 12.02.1993, a divulgação adequada e imediata desta recomendação (afixação de cópia nos murais ou quadros de avisos da prefeitura e secretarias e no sítio da prefeitura na internet), bem como, resposta por escrito no prazo de dez dias úteis sobre as providências adotadas.

Viçosa, 13 de janeiro de 2023.

ADRIANO JORGE CORREIA DE BARROS LIMA
PROMOTOR DE JUSTIÇA